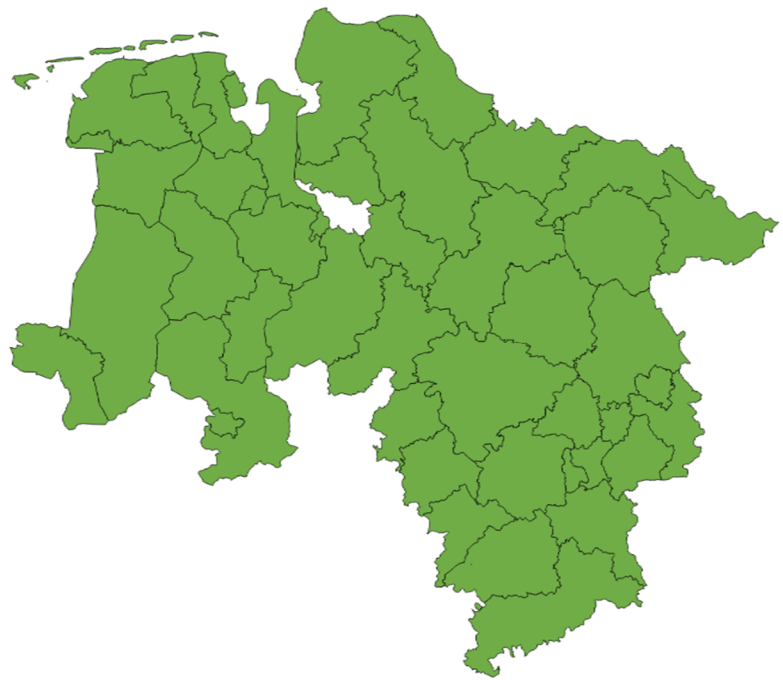


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**Kommunalbericht 2018**



**Niedersachsen**



**Kommunalbericht**  
**der**  
**Präsidentin**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**2018**

## Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

## Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs  
Justus-Jonas-Str. 4  
31137 Hildesheim  
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



## Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2016 und 2018.

#### 5.14 Kalkulieren einzelne Kommunen ihre Haushalte zu zurückhaltend?

*72 geprüfte Kommunen wiesen regelmäßig bessere Jahresergebnisse aus als ursprünglich geplant. Dies lässt auf ein durchgehend vorsichtiges Planungsverhalten der Kommunen schließen.*

*Kommunen, bei denen über mehrere Haushaltsjahre die festgestellten die geplanten Jahresergebnisse erheblich übersteigen, sollten diese Abweichungen daraufhin untersuchen, ob sich zukünftig mithilfe verbesserter Planungs- und Steuerungsinstrumente Haushalte ergebnissicherer planen lassen. Ein zurückhaltendes Planungsverhalten, das über ein normales Vorsichtsmaß hinausgeht, kann dazu führen, dass Handlungsspielräume nicht richtig bewertet und ggf. Prioritäten im Rahmen der Haushaltsberatungen falsch gesetzt werden.*

In ihrer Prüfungsreihe Finanzstatusprüfungen analysiert die überörtliche Kommunalprüfung die Leistungsfähigkeit niedersächsischer Kommunen anhand ihrer Haushaltspläne und Jahresabschlüsse mithilfe ausgewählter Kennzahlen. Hierfür bringt sie die Kennzahlen mehrerer Haushaltsjahre einer Kommune in eine Zeitreihe. Diese Zeitreihen stellt sie denen anderer Kommunen mit gleichem Status, vergleichbarer Größe und vergleichbaren Aufgabenfeldern gegenüber, um über Vergleichsringe kommunale Strukturen und Entwicklungen von überörtlichem Interesse herauszuarbeiten.

*Hintergrund  
und Ziel der  
Prüfung*

In den Jahren 2015, 2016 und 2017 führte die überörtliche Kommunalprüfung bei 38 selbständigen Gemeinden und 52 Einheitsgemeinden Finanzstatusprüfungen für die Haushaltsjahre 2011 bis 2013 beziehungsweise 2012 bis 2014 durch. Die überörtliche Kommunalprüfung musste dabei wiederholt feststellen, dass die gesetzliche Frist, die Jahresabschlüsse innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 129 Abs. 1 S. 1 NKomVG), vielfach überschritten wurde. Vereinzelt konnten auch drei Jahre nach Ende eines Haushaltsjahres noch keine endgültigen Jahresabschlüsse vorgelegt werden. Jahresabschlüsse, die nicht zeitnah aufgestellt werden, können ihre Informations-, Kontroll- und Steuerungsfunktionen nicht entfalten.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, Kapitel 5.17 „Finanzstatusprüfungen – Rechnungslegungen nicht fristgerecht“, S. 88 ff.; Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2015, Kapitel 5.17 „Finanzstatusprüfungen – Haushaltsaufstellungen und Rechnungslegungen nicht fristgerecht“, S. 82 ff.; vgl. ergänzend ferner zur Informationsfunktion des konsolidierten Gesamtabschlusses: Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, Kapitel 6 „Konzern Kommune – Der konsolidierte Gesamtabschluss als wichtiges Informationsinstrument“, S. 85 ff.

Durchführung der Prüfung

Vor allem aufgrund fehlender Jahresabschlüsse konnte die überörtliche Kommunalprüfung im Folgenden lediglich 35 selbständige Gemeinden<sup>91</sup> und 37 Einheitsgemeinden<sup>92</sup> in ihre vergleichenden Betrachtungen einbeziehen. Die überörtliche Kommunalprüfung führte für diese 72 Kommunen eine Abweichungsanalyse durch, bei der sie die in den einzelnen Haushaltsjahren geplanten Jahresergebnisse den nach Ende der jeweiligen Haushaltsjahre tatsächlich erzielten Jahresergebnissen gegenüberstellte.

Rechtliche Grundlagen

Nach dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs sollen die Haushalte der Kommunen in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist neben den weiteren in § 110 NKomVG kodifizierten allgemeinen Haushaltsgrundsätzen, wie der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit sowie des Rechnungsstils der doppelten Buchführung, für die kommunale Haushaltswirtschaft von zentraler Bedeutung. Er ist in allen Phasen des Haushaltskreislaufs von der Haushaltsplanung über die Haushaltsdurchführung bis hin zur Haushaltskontrolle zu beachten.

Ein Haushalt ist ausgeglichen, wenn die Summe der ordentlichen Erträge mindestens der Summe der ordentlichen Aufwendungen und die Summe der außerordentlichen Erträge mindestens der Summe der außerordentlichen Aufwendungen entspricht. Die Summe der ordentlichen Erträge und Aufwendungen bilden das ordentliche Ergebnis, die Summe der außerordentlichen Erträge und Aufwendungen das außerordentliche Ergebnis und die Summe des ordentlichen und des außerordentlichen Ergebnisses das Jahresergebnis (§ 110 Abs. 4 NKomVG in Verbindung mit § 2 Abs. 5 KomHKVO).

	Summe ordentliche Erträge
-	Summe ordentliche Aufwendungen
	<hr/> <b>Ordentliches Ergebnis</b>
	Summe außerordentliche Erträge
-	Summe außerordentliche Aufwendungen
	<hr/> <b>Außerordentliches Ergebnis</b>
	<hr/> <b>Jahresergebnis</b> <hr/>

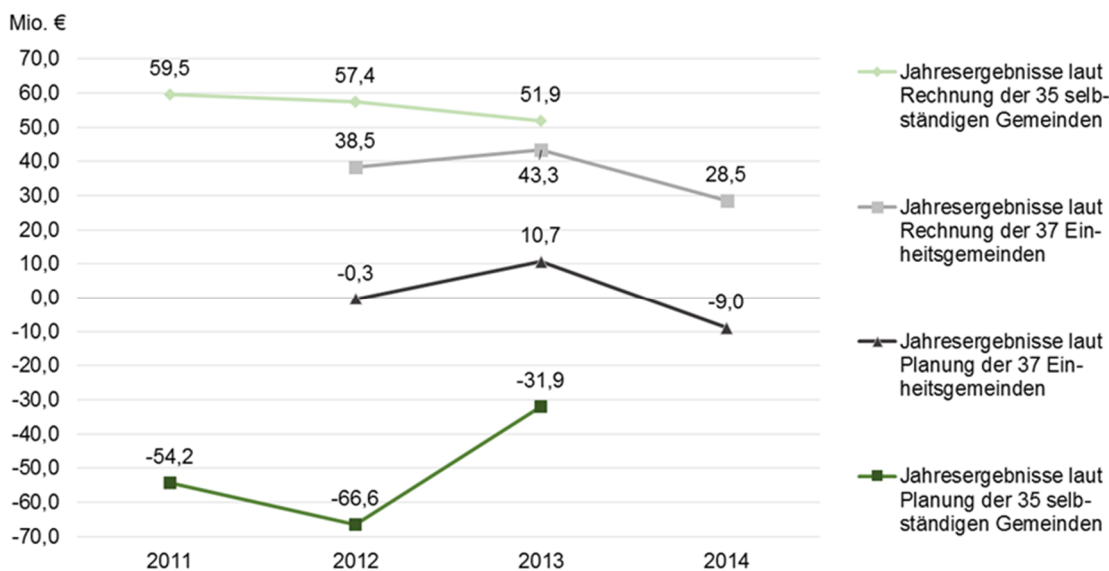
Ansicht 32: Vereinfachtes Schema zur Ermittlung des Jahresergebnisses

<sup>91</sup> Einbezogen wurden die Hansestädte Buxtehude und Stade, die Städte Achim, Bad Pyrmont, Bramsche, Buchholz in der Nordheide, Burgdorf, Friesoythe, Georgsmarienhütte, Hann. Münden, Helmstedt, Laatzen, Langenhagen, Lehrte, Melle, Meppen, Nienburg/Weser, Norden, Nordenham, Nordhorn, Northeim, Osterholz-Scharmbeck, Papenburg, Rinteln, Ronnenberg, Sehnde, Vechta, Verden (Aller), Winsen (Luhe) und Wunstorf sowie die Gemeinden Isernhagen, Stuhr, Wallenhorst, Wedemark und Weyhe.

<sup>92</sup> Einbezogen wurden die Städte Bad Harzburg, Dissen am Teutoburger Wald, Elsfleth, Haren (Ems), Hemmingen, Sarstedt, Stadthagen, Twistringen, Westerstede, Wiesmoor und Wittmund, die Gemeinden Bad Essen, Bad Laer, Bakum, Barßel, Dornum, Emstek, Essen (Oldenburg), Gnarrenburg, Goldenstedt, Großeheide, Hagen am Teutoburger Wald, Hinte, Holdorf, Jemgum, Kalefeld, Lengede, Lilienthal, Ostercappeln, Oyten, Rastede, Twist und Wiefelstede sowie die Flecken Coppenbrügge, Nörten-Hardenberg, Ottersberg und Steyerberg.

In der folgenden Ansicht hat die überörtliche Kommunalprüfung für die Betrachtungszeiträume 2011 bis 2013 bzw. 2012 bis 2014 für die 72 Kommunen die Jahresergebnisse laut Planung (Plan-Zahlen) und Rechnung (Ist-Zahlen) zusammengefasst und wie folgt einander gegenübergestellt:

*Eine Abweichungsanalyse zeigt ein zurückhaltendes Planungsverhalten*



Ansicht 33: Entwicklung der Summen der Jahresergebnisse laut Planung und laut Rechnung

Die Gegenüberstellung zeigt ein vorsichtiges Planungsverhalten der Kommunen. In den untersuchten Haushaltsjahren lag sowohl bei den selbständigen Gemeinden als auch bei den Einheitsgemeinden die Summe der Jahresergebnisse laut Rechnung über der Summe der Jahresergebnisse laut Planung.

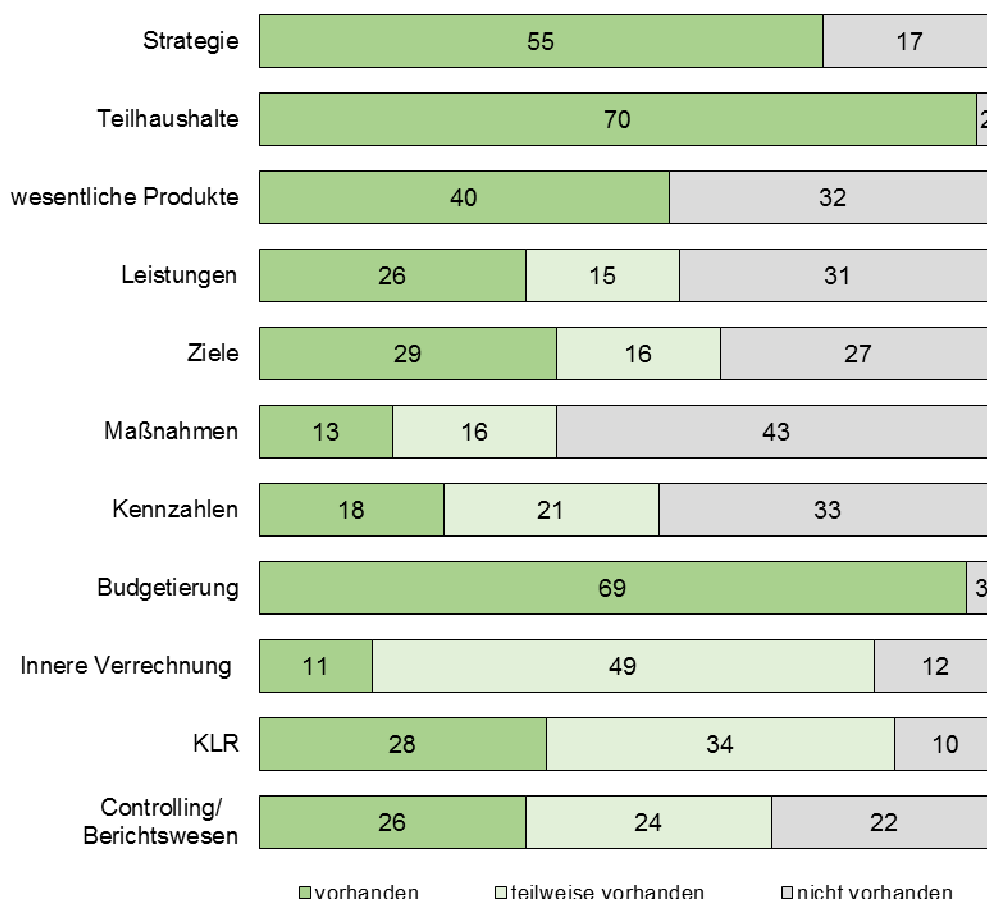
Während bei den 37 Einheitsgemeinden die Plan-Ist-Abweichung für die Jahre 2012 bis 2014 insgesamt 108,9 Mio. € betrug, summierte sich bei den 35 selbständigen Gemeinden die Abweichung für die Jahre 2011 bis 2013 auf insgesamt 321,5 Mio. €. Bei den Einheitsgemeinden und den selbständigen Gemeinden entspricht dies im Durchschnitt einer jährlichen Abweichung von 1,0 Mio. € bzw. von 3,1 Mio. € je Kommune.

Während es im Analysezeitraum einer großen Zahl der Kommunen trotz vielfältiger Planungsunwägbarkeiten gelang, relativ ergebnissicher zu planen, zeigten sich bei einzelnen Kommunen erhebliche Differenzen. So prognostizierte eine selbständige Gemeinde in ihren Planungsrechnungen für die Jahre 2011 bis 2013 Fehlbeträge von zusammen 16,7 Mio. €. Tatsächlich konnte diese Gemeinde im Analysezeitraum bei ordentlichen Erträgen von durchschnittlich jährlich 150,7 Mio. € Überschüsse von zusammen 30,6 Mio. € vereinnahmen, was über drei Jahre einer Plan-Ist-Abweichung von

47,3 Mio. € entspricht. Eine weitere selbständige Gemeinde wies im dreijährigen Analysezeitraum statt kalkulierter Fehlbeträge von insgesamt 10,4 Mio. € bei ordentlichen Erträgen von durchschnittlich jährlich 55,5 Mio. € Überschüsse von 15,8 Mio. € aus, mithin eine Differenz von insgesamt 26,2 Mio. €. Dagegen musste im Analysezeitraum von den insgesamt 72 Kommunen nur eine Kommune in zwei der drei untersuchten Jahre ein schlechteres Jahresergebnis als geplant hinnehmen.

Die Plan-Ist-Abweichungen ließen sich zum Teil auf Unwägbarkeiten, die jeder Planung innewohnen und treffsichere Prognosen erschweren, wie schwankende Gewerbesteuererträge, zurückführen. Wie folgende Ansicht zum Umsetzungsstand des Neuen Kommunalen Rechnungswesens bei den 72 Kommunen zeigt, scheinen nach Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung zum Teil aber auch noch nicht ausreichend entwickelte Planungs- und Steuerungsinstrumente, wie insbesondere in §§ 4 Abs. 7 und 21 Abs. 1 und 2 KomHKVO gefordert, ursächlich für die Abweichungen zu sein:

Bei einzelnen Planungs- und Steuerungsinstrumenten bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten



Ansicht 34: Umsetzungsstand haushaltswirtschaftliche Planungs- und Steuerungsinstrumente



Die Ansicht legt offen, dass bei zahlreichen Kommunen bei den für eine treffsichere Haushaltsplanung bedeutsamen Planungs- und Steuerungsinstrumenten Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung und Festlegung von Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen sowie für die Einrichtung von Controlling, KLR sowie für das Berichtswesen.

In Stellungnahmen und in Gesprächen führten einige Kommunen aus, dass die Analysen zur Abweichung von Plan- und Ist-Zahlen eine gute Diskussions- und Entwicklungsgrundlage bilden.

*Stellungnahmen der Kommunen*

Die Kommunen haben ihre Erträge und Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen sowie Verpflichtungsermächtigungen vollständig, einzeln, in voller Höhe, periodengerecht und zahlungswirksam zu planen. Ergebnis- und Finanzhaushalte sind so zu planen, dass eine stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 110 Abs. 1 NKomVG).

*Empfehlungen*

Ein vorsichtiges Planungsverhalten ist aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung geboten, um eine stetige Erfüllung kommunaler Aufgaben sicherzustellen. Eine Kommune sollte sich aber nicht durch eine über alle Maße hinaus übervorsichtige Planung möglicherweise bestehende Handlungsspielräume nehmen.

Deshalb empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung den Kommunen, bei denen über mehrere Haushaltsjahre die festgestellten Jahresergebnisse die geplanten Jahresergebnisse erheblich übersteigen, eingehend zu untersuchen, warum die Ist-Zahlen von den Plan-Zahlen abweichen. In einem ersten Schritt ist dabei zu untersuchen, ob sich Abweichungen auf unvorhersehbare äußere Einflüsse, wie überplanmäßige Steuererträge oder Finanzausgleichszahlungen infolge einer positiven konjunkturellen Entwicklung, zurückführen lassen. Lassen sich Abweichungen nicht zweifelsfrei auf unvorhersehbare äußere Einflüsse zurückführen, ist in einem zweiten Schritt zu untersuchen, ob interne Einflüsse identifizierbar sind, wie unzureichende Planungs- und Steuerungsinstrumente.